

Schnell heißt nicht rechtmäßig

Die Vergabe der russischen Staatsangehörigkeit in der Ostukraine steht völkerrechtlich auf wackligen Füßen

Lukas Kleinert

2020-03-10T11:00:11

In einem *Legal-Tribune-Online*-[Beitrag](#) vom 02.03.2020 nimmt der Autor mit dem Pseudonym *Johann Verhaelen* die schnelle Vergabe von russischen Staatsangehörigkeiten (200.000 Einbürgerungen seit Mai 2019) zum Anlass, einige Fragen im Kontext des völkerrechtlichen Staatsangehörigkeitsrechts aufzuwerfen. Anhand des zentralen *Nottebohm*-Urteils erläutert *Verhaelen*, warum es vertretbar ist, der Auffassung zu sein, dass der Ukraine bei der Vergabe von Pässen und Staatsangehörigkeit durch die Russische Föderation kein eigenes Mitspracherecht zukommt bzw. dass die Vergabe von Pässen an Bürger eines anderen Landes völkerrechtlich nicht illegal wäre. Dies scheint insbesondere im Kontext der Ost-Ukraine zweifelhaft.

Pass und Staatsangehörigkeit

Richtig ist, dass Pass und Staatsangehörigkeit unterschiedlich zu beurteilen sind. Während der Pass den Staatsangehörigen ausweist und grenzüberschreitendes Reisen ermöglicht, beschreibt die Staatsangehörigkeit „*die rechtliche Beziehung einer Person zu ihrem Heimatstaat*“ (*Kau*, Der Staat und der Einzelne als Völkerrechtssubjekt, in, Vitzthum/Proelß, Völkerrecht, 6. Aufl. 2013, Abschn. 3 Rn. 101). Im Folgenden soll allein die Frage der Staatsangehörigkeit betrachtet werden.

Deutschland, Lichtenstein, Guatemala – wie war das nochmal?

Ebenfalls richtigerweise lenkt *Verhaelen* den Blick des Lesers zunächst auf das für das völkerrechtliche Staatsangehörigkeitsrecht immer noch maßgebliche *Nottebohm*-Urteil des Internationalen Gerichtshofs. In dem berühmten Streit versuchte bekanntlich ein während des zweiten Weltkrieges in Guatemala lebender Kaufmann deutscher Staatsangehörigkeit, die Staatsangehörigkeit Lichtensteins anzunehmen, um sein Eigentum vor der Konfiszierung als Feindeigentum durch den guatemaltekischen Staat zu bewahren.

Um zu überprüfen, ob Guatemala die Annahme der Staatsangehörigkeit Lichtensteins gegen sich gelten lassen musste, definierte der IGH die Staatsangehörigkeit aus völkerrechtlicher Perspektive als:

„(...) *a legal bond having at its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal right and duties.*“ (IGH, Urteil vom 6. April 1955, *Nottebohm Case* –

Second Phase, Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders, S. 23 – Unterstreichung vom Autor hinzugefügt)

Indem der IGH die „*genuine connection*“ aus Staatenpraxis, Gerichtsurteilen und Schiedssprüchen herausarbeitete, setzte er einen bis heute geltenden Maßstab dafür, ob ein anderer Staat eine Staatsangehörigkeit gegen sich gelten lassen muss. Nachdem er diesen abstrakt beschrieben hatte, wandte er sich dem Fall *Nottebohm* selbst zu und prüfte, ob dessen Annahme der liechtensteinischen Staatsangehörigkeit die „*genuine connection*“ erfüllen würde. Hierbei legte er fest, was bei der Ermittlung der völkerrechtlichen Rechtmäßigkeit der Vergabe einer Staatsangehörigkeit zu beachten ist:

“In order to appraise its (naturalization’s) international effect, it is impossible to disregard the circumstances in which it was conferred, the serious character which attaches to it, the real and effective, and not merely the verbal preference of the individual seeking it for the country which grants it to him.” (IGH, Urteil vom 6. April 1955, *Nottebohm Case* – Second Phase, Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders, S. 24 – Klammereinschub vom Autor hinzugefügt)

Der Gerichtshof stellt demnach nicht *nur* darauf ab, ob das Individuum selber Präferenz nach der Annahme der Staatsangehörigkeit eines anderen Staates geäußert hat. Vielmehr macht er klar, dass er es für unmöglich erachte, den „*international effect*“ (die völkerrechtliche Wirksamkeit) ohne die äußeren Umstände, unter denen die neue Staatsangehörigkeit erteilt wurde, zu bewerten. Der IGH erkannte somit ein umfassendes völkerrechtliches Prüfungsrecht für die Vergabe der Staatsangehörigkeit an.

Die genuine connection wird mit Leben gefüllt

Um die „*genuine connection*“ zu erforschen, zeichnete der Gerichtshof *Nottebohms* Lebensweg zum Zeitpunkt der Annahme der liechtensteinischen Staatsangehörigkeit nach. Hierbei stellt er zunächst fest, dass *Nottebohm* seit seiner Geburt deutscher Staatsbürger war und dass er auch nach seiner Auswanderung nach Guatemala immer in Kontakt zu seiner Familie in Deutschland stand sowie Geschäftsbeziehungen nach Deutschland pflegte. Hinsichtlich *Nottebohms* Beziehung zu Guatemala stellte der Gerichtshof fest, dass er seit 34 Jahren dort lebte und all seine Geschäftstätigkeit dort ausübte. Das Land war nach der Auffassung des Gerichtshofs der „*main seat of his interests*“, weswegen er auch nach dem vermeintlichen Wechsel seiner Staatsangehörigkeit dorthin zurückkehrte. Weiter erläuterte der IGH, dass die Verbindungen zu Lichtenstein überaus dünn waren und bildet sich daher die Überzeugung, dass *Nottebohm* die Staatsangehörigkeit nur annahm, um seinen eigenen Status als Angehöriger einer kriegsführenden Partei zu verlieren. Für Guatemala bestehe daher keine Pflicht, eine unter diesen Umständen erworbene Staatsangehörigkeit gegen sich gelten zu lassen (zu alldem: IGH, Urteil vom 6. April 1955, *Nottebohm Case* – Second Phase, Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders, S. 25 f.). Der Russischen Föderation ist es somit zwar ebenfalls *möglich* ihre Staatsangehörigkeiten zu verteilen, ob die Ukraine oder ein anderer Staat diese Staatsangehörigkeiten aber gegen sich gelten lassen müssen, steht auf einem anderen Blatt.

Was heißt das für die Ostukraine?

Legen wir diesen Maßstab an der Ostukraine an, so scheint die Annahme einer „*genuine connection*“ zwischen ihren Einwohnern und der Russischen Föderation abwegig. Bereits das erste vom IGH herangezogene Indiz – die Staatsangehörigkeit seit Geburt – spricht gegen eine Verbindung. Denn Fakt ist, dass diejenigen Ostukrainer, die heute die russische Staatsangehörigkeit annehmen, bis gestern ukrainische Staatsangehörige waren bzw. es heute noch sind. Ob das zweite Indizienpaar des Gerichtshofes, die familiären Kontakte und Geschäftsbeziehungen der vermeintlichen „Neu-Russen“ sich nur in der Ost-Ukraine oder auch in Russland oder andernorts abspielen, wissen wir hingegen nicht. Anders liegt es bei der Betrachtung des Kriteriums des langfristigen Wohnortes. Dass dieser für die Ostukrainer bisher in der Ukraine lag bzw. liegt, ist offensichtlich. Auch wird dies nach der vermeintlichen Annahme der russischen Staatsbürgerschaft vermutlich weiter der Fall sein. Bereits vor diesem Hintergrund scheint es gerechtfertigt, die vom IGH geforderte „*genuine connection*“ eher zwischen der Ukraine und den vermeintlichen „Neu-Russen“ als zwischen diesen und der Russischen Föderation zu sehen.

Zusätzlich zu diesen klassischen Kriterien soll hier noch ein weiteres Kriterium angedacht werden. Soweit ersichtlich, bestand bis auf eine [kurze Pause](#) in der Ukraine in den letzten Jahren durchgehend eine Wehrpflicht. Für vermutlich vor allem männliche „Neu-Russen“ mag es in der Vergangenheit somit sogar einen Augenblick der bewussten Entscheidung für die ukrainische Staatsangehörigkeit gegeben zu haben. Das Ableisten des Wehrdienstes und des Treueeides gegenüber dem ukrainischen Staat sind aus Sicht des Verfassers ein „harter Fakt“, an dem sich die „*genuine connection*“ gut ablesen lässt. Insbesondere, da dieser eindeutiger ist als die „*historisch, sprachlich und kulturellen Erwägungen*“, welche im Fall der Ukraine und Russlands ein Eintauchen in die (Un-)Tiefen der historisch-politischen Beziehungen zwischen den beiden Staaten erfordern würde. Wobei der juristische Wert dieser Kriterien auch grundsätzlich angezweifelt werden sollte. Alle drei Faktoren stellen sich gegenüber den vom Gerichtshof herangezogenen Faktoren – Geburtsort, Staatsangehörigkeit bis zum vermeintlichen Wechsel, Lebensmittelpunkt und Wohnort – als relativ wertungs offen dar. Dies mag auch der Grund dafür sein, dass der Gerichtshof bei der Betrachtung der Beziehungen *Nottebohm*s zu Lichtenstein auf diese Aspekte nicht eingeht. Es bedarf eben objektiver Faktoren, um eine Zuordnung von Staat und Individuum vorzunehmen. Indizien, die man sich nicht kurzfristig aneignen kann (Sprache) oder deren Grad schwer zu bemessen ist (Historie, Kultur), scheinen hier fehl am Platz.

Staatenpraxis: ja – Rechtsüberzeugung: schwierig

Der Verweis auf eine andersartige Staatenpraxis zur Vergabe von Staatsangehörigkeiten trägt hier ebenfalls nicht. Zum einen rufen und rufen die angesprochenen Aktionen teilweise Proteste hervor, so dass von einer einheitlichen von einer Rechtsüberzeugung getragenen Staatenpraxis keine Rede sein kann (zur Vergabe von Pässen an Auslandsungarn im Jahr 2010 vgl. [hier](#); zu aktuellen Protesten zu Russlands Vorgehen vgl. [EU](#), [USA](#)). Zum anderen betreffen die vorgebrachten Beispiele teilweise Fälle von Migranten, die

in einen anderen Staat ziehen und dort eine neue Staatsangehörigkeit annehmen – so z.B. im Fall deutscher Spätaussiedler. In diesen Fällen lag ein Import von Staatsangehörigkeiten vor. Anders als in der Ostukraine, wo man sich mit einem Export von Staatsangehörigkeiten konfrontiert sieht.

Verstößt die Russische Föderation gegen das Besatzungsrecht?

Wie von *Verhaelen* bereits aufgezeigt, mögen zusätzlich Aspekte des humanitären Völkerrechts in Betracht kommen. Der Verweis auf die einschlägigen Normen des Besatzungsrechtes scheint angebracht. Eine Besatzung nicht nur der Krim, sondern auch der Ost-Ukraine durch die Russische Föderation ist möglich. So gibt es regelmäßig [Hinweise](#) sowohl auf die Anwesenheit verdeckt agierender russischer Truppen als auch auf Russlands Einfluss auf die Separatisten, welche als Stellvertreter Russlands agieren sollen. Sollten sich diese Hinweise dahingehend verdichten, dass Russland tatsächlich über ausreichend eigene Truppen in der Ukraine verfügt und/oder effektive Kontrolle über seine Proxys ausübt, um so die Ost-Ukraine faktisch zu kontrollieren, so müsste Moskau sich dieses Verhalten zurechnen lassen.

Das dann zur Anwendung kommende Besatzungsrecht (insb. Art. 42 ff. HLKO, Art. 47 ff. IV. GK 1949) versagt der Besatzungsmacht „*endgültig wirkende Veränderungen des status quo*“. (*Bothe*, Friedenssicherung und Kriegsrecht, in, Vitzthum/Proelß, Völkerrecht, 6. Aufl. 2013, Abschn. 8 Rn. 82). Vielmehr soll der besetzende Staat das besetzte Gebiet unter Berücksichtigung der bisherigen Rechtsordnung verwalten (Art. 43 HLKO, Art. 64 IV. GK 1949). Unter diesen Vorschriften wäre die massive Vergabe von Staatsangehörigkeiten durch die Russische Föderation als Bruch des Besatzungsrechtes zu werten. Die Maßnahmen gehen über ein bloßes Verwalten der besetzten Gebiete hinaus. Die Vergabe von Staatsangehörigkeiten ist auf eine Veränderung des *status quo* gerichtet. Es sollen Fakten geschaffen werden, die das Vorgehen Russlands stützten.

Lange Rede, kurzer Sinn

Die These, dass die Ukraine bei der Vergabe von russischen Staatsangehörigkeiten auf dem eigenen Territorium kein Wort mitzureden hat, ist so nicht vollends richtig. Die Vergabe der russischen Staatsangehörigkeit unterliegt einer vollen völkerrechtlichen Kontrolle. Weder die Ukraine noch sonst ein Staat muss sich die neuen Staatsangehörigkeiten entgegenhalten lassen. Die Grundlagen für eine „*genuine connection*“ zwischen Ost-Ukrainern und Russischer Föderation liegen hierbei nach der hier vertretenen Auffassung nicht vor. Des Weiteren mag die Vergabe von Staatsangehörigkeiten auch einen Verstoß gegen das humanitäre Völkerrecht darstellen. Zusätzlich in Betracht kommen mag ein Verstoß gegen das Interventionsverbot nach Art. 2 Nr. 1 und 4 UN-Charta. Diese Völkerrechtsverstöße kann die Ukraine ggü. Russland geltend machen.

Dipl.-Jur. Lukas Kleinert, Master droit, LL.M. ist Rechtsreferendar in Hamburg.

Cite as: Lukas Kleinert, "Schnell heißt nicht rechtmäßig. Die Vergabe der russischen Staatsangehörigkeit in der Ostukraine steht völkerrechtlich auf wackligen Füßen", *Völkerrechtsblog*, 1o. März 2020.

